Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/2768

26. 10. 95

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Uwe-Jens Heuer, Ulla Jelpke, Dr. Gregor Gysi und der Gruppe der PDS

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Bannmeilengesetzes und zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches

A. Problem

Die Bannmeilenregelung, wie sie im Bannmeilengesetz, in § 16 des Versammlungsgesetzes und in § 106 a des Strafgesetzbuches enthalten ist, stellt einen verfassungsrechtlich bedenklichen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar. Indem sie den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht vom Volk abschottet, behindert die Bannmeilenregelung die für die Demokratie lebensnotwendige Kommunikation zwischen Wählern und Gewählten, zwischen den Verfassungsrichtern und dem Volk als Träger der Macht und fördert so die Politikverdrossenheit.

Für ein generelles Verbot politischer Kundgebungen im Bannkreis der Gesetzgebungsorgane des Bundes und des Bundesverfassungsgerichts gibt es keinerlei Rechtfertigung. Um Ausschreitungen zu begegnen, sind die einschlägigen Mittel des Polizei- und Ordnungsrechts, des Versammlungsrechts und des Hausrechts des Deutschen Bundestages, des Bundesrates und des Bundesverfassungsgerichts völlig ausreichend.

Die Absurdität der Bannmeilenregelung wird offensichtlich, wenn, wie erneut in jüngster Zeit, Abgeordnete selbst wegen politischer Meinungsäußerungen im Bannkreis Opfer dieser Regelung werden.

B. Lösung

Das Bannmeilengesetz des Bundes, § 16 des Versammlungsgesetzes und § 106 a des Strafgesetzbuches werden aufgehoben.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Es ist mit nicht unerheblichen Einsparungen zu rechnen, da Polizeieinsätze nur noch so oft und in dem Ausmaß getätigt werden müssen, wie tatsächliche Gefahrenlagen bestehen.

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Bannmeilengesetzes und zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Bannmeilengesetz vom 6. August 1955 (BGBl. I S. 504), geändert durch Gesetz vom 28. Mai 1969 (BGBl. I S. 449), wird aufgehoben.

Artikel 2

§ 16 des Versammlungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Juni 1989 (BGBl. I S. 1059), wird aufgehoben.

Artikel 3

§ 106a des Strafgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 1987 (BGBl. I S. 945), zuletzt geändert durch . . ., wird aufgehoben.

Artikel 4

Das Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 25. Oktober 1995

Dr. Uwe-Jens Heuer
Ulla Jelpke
Dr. Gregor Gysi und Gruppe

Begründung

A. Allgemeines

In der repräsentativen Demokratie gewährleistet neben dem Grundrecht der Meinungsfreiheit vor allem die Versammlungsfreiheit des Artikels 8 des Grundgesetzes die kommunikative Rückbindung der gewählten Repräsentanten an das Volk. Die Versammlungsfreiheit garantiert den „einfachen" Bürgerinnen und Bürgern eine demokratische Teilhabe am politischen Prozeß auch zwischen den Wahlterminen. Damit ist sie ein wesentliches Element der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung.

Durch die Bannkreisregelung wird dieses Grundrecht in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise eingeschränkt (vgl. auch Tsatsos und Wietschel, ZRP 1994, S. 211ff., Breitbach, NVwZ 1988, S. 589ff.). Indem sie Versammlungen innerhalb von Bannkreisen generell verbietet, unterstellt die Bannmeilenregelung bei politischen Meinungsäußerungen in der näheren Umgebung des Deutschen Bundestages, des Bundesrates und des Bundesverfassungsgerichts abstrakt Gefahr. Diese Unterstellung ist jedoch angesichts rechtstatsächlicher Erfahrungen nicht haltbar. Kundgebungen innerhalb von Bannmeilen verlaufen fast ausnahmslos friedlich (vgl. die schriftliche Stellungnahme des Münchner Polizeivizepräsidenten Hillebrand zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 10. November 1993, Protokoll Nr. G 55, Anlagen, S. 28ff., 35). Wenn es zu Ermittlungs- und Strafverfahren aufgrund der Bannmeilenregelung kommt, so bestehen die „Vergehen" zumeist in der friedfertigen Ausübung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Auch die Auswahl der zu „schützenden" Einrichtungen ist willkürlich (warum war z. B. das Bundesverfassungsgericht durch Demonstrationen in seiner unabhängigen Rechtsprechung zu gefährden, der Bundesgerichtshof dagegen nicht?). Der Straftatbestand ist auch deshalb so fragwürdig, weil im Bannkreis jede öffentliche Versammlung unter freiem Himmel strafbewehrt verboten ist, wenn der Deutsche Bundestag in den Ferien ist oder bzw. und sie sich gegen andere Einrichtungen richtet, die gar nicht „geschützt" werden sollen.

Der eigentliche Normzweck der Bannmeilenregelung soll der Schutz der physischen Integrität der Abgeordneten sowie die Funktionsfähigkeit der Gesetzgebungsorgane des Bundes bzw. des Bundesverfassungsgerichts sein. Im Hinblick auf diesen Zweck ist ein solches generelles Versammlungsverbot jedoch nicht notwendig, ja sogar störend (kontraproduktiv). Eventuellen Gefährdungen dieser Schutzgüter kann mit den einschlägigen Mitteln des Polizei- und Ordnungsrechts sowie des Versammlungsrechts (insbesondere § 15 des Versammlungsgesetzes) hinreichend begegnet werden. Die Bannmeilenregelung stellt demgegenüber einen Verstoß gegen den Wesensgehalt der Versammlungsfreiheit und gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dar, dessen strikte Einhaltung das Bundesverfassungsgericht bei Eingriffen in die Versammlungsfreiheit verlangt hat (BVerfGE 69, S. 315, 348f.).

Ein darüber hinausgehender Normzweck, wie etwa der Schutz der Gesetzgebungsorgane und des Bundesverfassungsgerichts vor dem „Druck der Straße", kann nicht geltend gemacht werden. Eine derartige Auffassung entspringt dem obrigkeitsstaatlichen Denken des 19. Jahrhunderts (so auch Breitbach, Kommentar zum Versammlungsrecht, Rn. 9 und 60 zu § 16) und verfehlt den Sinn der Versammlungsfreiheit: „In einer Gesellschaft, in welcher der direkte Zugang zu den Medien und die Chance, sich durch sie zu äußern, auf wenige beschränkt ist, verbleibt dem einzelnen neben seiner organisierten Mitwirkung in Parteien und Verbänden im allgemeinen nur die kollektive Einflußnahme der Versammlungsfreiheit für Demonstrationen" (BVerfGE) 69, S. 315, 346).

Gegenüber der in einer sozial ungleichen Gesellschaft unvermeidlichen Tendenz zur Monopolisierung der Einflußnahme auf den politischen Prozeß durch etablierte Lobbies und einflußreiche Eliten schafft die Versammlungsfreiheit ein notwendiges demokratisches Gegengewicht. Die Abschaffung der Bannmeilenregelung gewährleistet für die Bürgerinnen und Bürger politische Ausdrucks- und Mitwirkungsmöglichkeiten, mittels derer die undemokratische Machtfülle der sozialen und ökonomischen Eliten zumindest teilweise ausgeglichen werden kann. Die Abschottung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages vom Volk wird deutlich vermindert und damit ein nicht unbedeutender Beitrag zum Abbau der Politikverdrossenheit geleistet.

Für eine Bannmeilenregelung besteht kein Bedarf. Die Mehrzahl der Länder mit parlamentarischer Demokratie kennt dementsprechend keine Bannkreise. So existieren lediglich in vier von achtzehn westeuropäischen Demokratien Bannmeilenregelungen. Diese Ausnahmen sind die Bundesrepublik Deutschland, Belgien, England und Österreich. In Schleswig-Holstein ist die Bannmeile um den Landtag abgeschafft worden, in den neuen Bundesländern wurden, abgesehen von Thüringen, Bannkreise gar nicht erst eingeführt. Die Erfahrungen der Bundesländer ohne Bannkreisregelungen sind durchweg positiv.

Auch polizeitaktische Überlegungen sprechen gegen die Bannmeile. Ohne Bannkreise könnten Einsätze aufgrund von Gefahrenprognosen gezielter und flexibler ausgeführt werden (vgl. die Ausführungen des Bonner Polizeipräsidenten Schnitzler zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 10. November 1993,

Protokoll Nr. G 55, Anlagen, S. 43ff.). An die Stelle von über Gebühr hohen Kräfte- und Mitteleinsätzen für den in der Regel vollkommen unnötigen Schutz des gesamten Bannkreises könnte eine gezielte Konzentration auf den eigentlichen Schutzzweck (Schutz der physischen Integrität der Abgeordneten sowie der Funktionsfähigkeit der Gesetzgebungsorgane des Bundes bzw. des Bundesverfassungsgerichts) treten. Damit dürften dann auch die Ermittlungs- und Strafverfahren gegen Abgeordnete wegen der Teilnahme an Versammlungen, die unter dem dubiosen Hinweis auf eine Norm erfolgen, die angeblich dem Schutze der Abgeordneten dient, der Vergangenheit angehören.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

1. **Zu Artikel 1**

   Das Bannmeilengesetz selbst, welches die räumliche Ausdehnung der Bannkreise um den Deutschen Bundestag und das Bundesverfassungsgericht regelt, wird aufgehoben.

2. **Zu Artikel 2**

   § 16 des Versammlungsgesetzes, der öffentliche Versammlungen und Aufzüge innerhalb der Bannkreise verbietet, wird aufgehoben.

3. **Zu Artikel 3**

   § 106a des Strafgesetzbuches, welcher Verstöße gegen § 16 des Versammlungsgesetzes in Verbindung mit dem Bannmeilengesetz unter Strafe stellt, wird ebenfalls aufgehoben.

4. **Zu Artikel 4**

   Geregelt wird das Inkrafttreten des Gesetzes.







Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333